



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 2 września 2022 r.

Poz. 9037

UCHWAŁA NR 16.273.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 lipca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LII/340/2022 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 13 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LII/340/2022 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 13 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, tj.:

- 1) § 2 uchwały oraz Załącznika nr 2 do uchwały pn. „Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Skaryszew dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” oraz konsekwentnie § 3 ust. 6 uchwały i Załącznika nr 4 do uchwały, który obejmuje format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi w zakresie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Skaryszew dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej, z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 3 w związku z art. 6n ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297);
- 2) § 7 uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Skaryszew skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 15 czerwca 2022 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr LII/340/2022 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 13 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 2 badanej uchwały Rada Miejska w Skaryszewie określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, w brzmieniu stanowiącym Załącznik nr 2 do badanej uchwały. W Załączniku Nr 2 w części G pn. „Obliczenie miesięcznej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, w tabeli pn. „Wyliczenie wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” w pozycji 6 Rada Miejska w Skaryszewie postanowiła, że wysokość opłaty za odbiór odpadów w pojemnikach lub workach w ciągu miesiąca stanowi iloczyn liczby pojemników lub worków o poj. 120 l (pozycja 3), częstotliwości odbioru odpadów komunalnych zgodnej z harmonogramem odbioru (pozycja 4) i stawki opłaty za pojemnik lub worek (pozycja 5).

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący dokonał nieuprawnionej modyfikacji art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

Przywołany zapis badanej uchwały wykracza poza delegację wynikającą z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż organ stanowiący nie posiada uprawnień do określenia wyliczenia opłaty w inny sposób niż wynika z ww. przepisu.

Wskazany w Załączniku nr 2 do badanej uchwały sposób obliczenia opłaty uniemożliwia prawidłowe wyliczenie miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stąd też – w ocenie Kolegium Izby - należy stwierdzić nieważność § 2 badanej uchwały i Załącznika nr 2 do badanej uchwały.

Wskutek stwierdzenia nieważności § 2 badanej uchwały i Załącznika nr 2 do badanej uchwały, należało konsekwentnie stwierdzić nieważność § 3 ust. 6 badanej uchwały i Załącznika nr 4 do badanej uchwały, obejmującego format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi w zakresie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Skaryszew dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Powyższe zapisy badanej uchwały istotnie naruszają art. 6j ust. 3 w związku z art. 6n ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza konstytucyjną zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązującą organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych, przykładowo: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”, czy wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, w którym Sąd wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. ”Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”. Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 134 pkt 1 oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt

podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

W § 7 badanej uchwały Rada Miejska w Skaryszewie postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2022 r.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kolegium Izby ustaliło, że badana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 23 czerwca 2022 r. pod pozycją 6775. W związku z powyższym zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uchwała ta najwcześniej może wejść w życie w dniu 8 lipca 2022 r. W tej sytuacji regulacja zawarta w § 7 badanej uchwały nadała uchwale moc wsteczną. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 5 ww. ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09 podkreślił, cyt. „Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, a jego podważanie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne (...) wsteczna moc prawna może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw”. Sąd wykluczył natomiast, cyt. "(...) możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków”.

W ocenie Kolegium Izby skrócenie minimalnego *vacatio legis*, wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wynoszącego 14 dni, jest w tym przypadku niezgodne z prawem, ponieważ badana uchwała dotyczy nałożenia na właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Skaryszew, obowiązków w postaci złożenia deklaracji na określonym wzorze.

Badana uchwała jako akt prawa miejscowego, mogła wejść w życie najwcześniej po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co potwierdza linia orzecznicza sądów administracyjnych (tak: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. II GSK 632/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2018 r. III SA/Kr 452/18, postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2020 r. I OZ 1429/19).

Kolegium Izby podziela stanowisko wyrażone w orzeczeniu NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. II GSK 632/10, że przepis art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie, jak też wówczas, gdy wskazuje termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Zapis § 7 badanej uchwały nie spełnia zatem ustawowego wymogu, a nieprawidłowe określenie reguły, wskazującej termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i skutkuje w tej części jego nieważnością.

Mając na uwadze, że badana uchwała została podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych